Réformateur ou conservateur ? Le Canada et le Commonwealth pendant la crise rhodésienne (1963-1973)

Virginie Roiron

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/eccs/269>

DOI : 10.4000/eccs.269

ISSN : 2429-4667

Éditeur

Association française des études canadiennes (AFEC)

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2013

Pagination : 49-64

ISSN : 0153-1700

Référence électronique

Virginie Roiron, « Réformateur ou conservateur ? Le Canada et le Commonwealth pendant la crise rhodésienne (1963-1973) », *Études canadiennes / Canadian Studies* [En ligne], 75 | 2013, mis en ligne le 01 décembre 2015, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/eccs/269> ; DOI : 10.4000/eccs.269

RÉFORMATEUR OU CONSERVATEUR ? LE CANADA ET LE COMMONWEALTH PENDANT LA CRISE RHODÉSIENNE (1963-1973)

Virginie ROIRON

Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg

Cet article propose d'étudier le sens du rôle du Canada pendant la crise rhodésienne au sein d'un Commonwealth cherchant ses marques entre la gestion de l'héritage impérial et les défis postcoloniaux. Vecteur de la modernisation du Commonwealth pendant la décennie précédente, il a adopté une attitude plus conservatrice à l'égard du Commonwealth au début des années 1960. Le Canada a su concilier modernité et tradition en se faisant à la fois l'interprète du nouveau Commonwealth façonné par la décolonisation en même temps que le gardien attentif des valeurs et procédures héritées du Commonwealth britannique dont il fut le premier membre.

This article enquires into the meaning of Canada's role in the Commonwealth during the Rhodesian crisis, as the association was struggling to define a new identity for itself between imperial legacy and post-colonial challenges. While Canada had been a major vehicle for Commonwealth modernization during the past decade, she adopted a more conservative stance towards the Commonwealth as the Rhodesian quagmire unfolded. Canada managed nevertheless to reconcile modernity and tradition by becoming the main interpreter of the "new Commonwealth" as it emerged from the decolonization process while remaining the vigilant guardian of its values and processes.

La déclaration de Londres, en 1949, est retenue comme l'élément fondateur du « nouveau Commonwealth ». Avec la suppression de l'allégeance à la Couronne comme condition nécessaire de l'appartenance au Commonwealth, les différents Etats étaient désormais libres de choisir le régime politique de leur choix, et voyaient leur constitution et leur association complètement détachées des institutions britanniques. La méfiance traditionnelle du gouvernement canadien, dirigé jusqu'en octobre 1948 par William Mackenzie King, envers toute organisation formelle et excès de centralisation impériale rendait la réforme du Commonwealth conforme à l'idée que ce dernier se faisait de l'association. La déclaration de Londres représentait pour Ottawa non seulement la libération symbolique de sa propre politique étrangère des ambiguïtés du statut de Westminster, mais également l'émergence du Commonwealth en tant qu'association indépendante et un accès précieux pour sa politique étrangère naissante à de nouvelles aires géopolitiques, notamment l'Inde (SPRY 1957 : 295), et à travers cette dernière, les non-alignés (SMITH 1981 : 283).

La crise de Suez offrit au Canada la première occasion à la fois de se construire un rôle sur la scène internationale, celui d'un médiateur (DOXEY 1989 : 200), d'un pont entre le monde « européen » et l'Asie (BOTHWELL 2007 : 77), et de défendre l'esprit du nouveau Commonwealth, fondé sur

l'indépendance, mais également sur la consultation et le dialogue pour désamorcer les tensions. De la même façon, en 1961, le Canada se rangea du côté des membres afro-asiatiques pour condamner l'apartheid, poussant l'Afrique du sud vers la sortie, contre l'avis du gouvernement britannique. John Diefenbaker, premier ministre conservateur, évita une division raciale du Commonwealth en réaffirmant le principe d'égalité entre les membres, à commencer par l'égalité raciale, comme fondement de l'association, et en le liant à l'appartenance au Commonwealth (HYAM 1998 : 166). Le Canada a ainsi œuvré, pendant la période 1949-61, à donner corps au Commonwealth moderne que la déclaration de 1949 avait créé, parce que la vision portée par cette déclaration correspondait à ses aspirations et lui permettait d'exprimer sa politique étrangère nouvelle (DOXEY 1989 : 197-98).

Les enjeux portés par la crise de Rhodésie, qui fut concomitante à des transformations structurelles du Commonwealth, rendit ce rôle de médiateur plus complexe pour le Canada, malgré la popularité gagnée auprès des membres des nouveaux pays indépendants pendant la première décennie. Dès le début des années 1960, la décolonisation de la Rhodésie, qui bénéficiait d'un gouvernement autonome dominé par la population d'origine européenne sans avoir le statut de Dominion, plaçait le gouvernement britannique face à un dilemme : soit il entérinait la situation et accordait l'indépendance à la Rhodésie sans condition, et il provoquait un tollé au sein du Commonwealth, soit il exigeait des réformes préalables à l'indépendance, au risque de concrétiser la menace d'une déclaration unilatérale d'indépendance et de se retrouver également dans une situation difficile au sein du Commonwealth (TNA, CAB 21/5512). La Rhodésie déclara unilatéralement son indépendance le 11 novembre 1965, provoquant une crise sans précédent au sein du Commonwealth.

L'objet de cet article sera de montrer que, loin de se ranger aux côtés des nouvelles nations décolonisées comme il avait pu le faire pendant la décennie précédente, et d'adopter une posture avant-gardiste sur le Commonwealth, le Canada s'employa, pendant la crise rhodésienne, à conserver le sens du nouveau Commonwealth tel qu'il l'avait défini. Pour ce faire, Lester Pearson, ministre des affaires extérieures pendant l'affaire de Suez, et premier ministre de 1963 à 1968, comme après lui Pierre Trudeau, remplit une fois encore le rôle traditionnel de médiateur honnête (« *honest broker* »), (CROS 2013 : 84) afin non pas de défendre les positions des pays nouvellement indépendants contre une Grande-Bretagne dominante, ou trouver une solution à la crise rhodésienne en lieu et place de la Grande-Bretagne, mais d'assurer la survie du Commonwealth en œuvrant pour restaurer la confiance, rétablir un équilibre

des forces et ainsi replacer le principe d'égalité, cher au Canada, au fondement de l'association.

L'objectif du Canada : sauvegarder le Commonwealth

Avant la déclaration unilatérale d'indépendance : réaffirmer les acquis du nouveau Commonwealth

Lester Pearson reconnaissait que le problème rhodésien relevait de la souveraineté britannique, et que dès lors, le gouvernement britannique était seul maître de sa politique. Il était toutefois conscient, comme le gouvernement britannique, que ce problème était, par nature, susceptible de menacer le Commonwealth à mesure que les anciennes colonies africaines en devenaient membres. L'objectif de Pearson était dès lors d'éviter un faux-pas de la Grande-Bretagne qui aurait mis en danger le Commonwealth, comme lors de la crise de Suez, et de lui porter indirectement assistance dans le difficile exercice d'équilibre qu'elle devait jouer entre les exigences du gouvernement rhodésien et celles des nouveaux membres du Commonwealth. Par exemple, la Rhodésie était habituellement invitée aux conférences du Commonwealth en tant qu'observateur. Interrogé à la Chambre des Communes sur la présence ou non du premier ministre rhodésien à la conférence de 1964, Pearson, tout en évitant de prendre position en faveur ou non de l'invitation, envoya un signal au gouvernement britannique sous couvert d'un rappel des règles de fonctionnement du Commonwealth :

The Prime Ministers of independent Commonwealth governments, including Canada, would naturally expect to be consulted before invitations to attend a Commonwealth Prime Ministers' Meeting were issued to the representatives of countries which are not fully independent. (CANADA CC mai 1964 : 2876)

Pearson entendait ainsi dissuader la Grande-Bretagne d'inviter la Rhodésie afin d'entretenir la confiance entre les membres, fondée sur la sincérité de leur engagement vis-à-vis du Commonwealth multiracial.

Pearson s'attachera par ailleurs à présenter la pression exercée par les membres du Commonwealth sur la Grande-Bretagne comme une contribution constructive à la recherche d'une solution. Lors de la conférence de 1964, Pearson encouragea les membres du Commonwealth à officiellement s'engager, comme la Grande-Bretagne, à ne pas reconnaître une déclaration unilatérale d'indépendance de la Rhodésie, ce qui relevait de l'évidence pour la plupart des membres. Il présenta plus tard cet engagement inclus dans le communiqué final (COMSEC 1987 : 86) comme un moyen de « renforcer la position du gouvernement britannique et soutenir les éléments modérés de l'électorat rhodésien » (CANADA CC juillet 1964 : 5605). Pearson mettait ainsi

en exergue ce qui unissait le Commonwealth pour faire émerger une communauté d'objectif dans un Commonwealth où la Grande-Bretagne était de plus en plus pointée du doigt. S'appuyant sur les acquis de la conférence de 1961, la première à définir le Commonwealth comme une association multiraciale, la proposition d'une déclaration sur l'égalité raciale allait dans le même sens (*ibid* : 5604) :

The Prime Ministers affirmed their belief that, for all Commonwealth Governments, it should be an objective of policy to build in each country a structure of society which offers equal opportunity and non-discrimination for all its people, irrespective of race, colour or creed. The Commonwealth should be able to exercise constructive leadership in the application of democratic principles in a manner which will enable the people of each country of different racial and cultural groups to exist and develop as free and equal citizens". (COMSEC 1987 : 83, nous soulignons).

En mettant l'accent sur la démocratie, Pearson parvint habilement à dissocier la majorité raciale de la majorité démocratique, en même temps qu'il faisait envoyer par le Commonwealth un signal visant à rassurer les Rhodésiens blancs modérés sur leur avenir dans un Etat rhodésien gouverné par la majorité.

En fin de compte, les efforts du premier ministre canadien tendaient surtout à faire accepter la Grande-Bretagne en tant que membre ordinaire partageant sincèrement les principes du nouveau Commonwealth, et non dans son rôle passé de puissance impériale, ravivé par le dilemme rhodésien. Pour ce faire, il obligeait indirectement la Grande-Bretagne à agir dans un cadre défini par les principes du Commonwealth (OGDEN 1964 : 546), tout en lui laissant une latitude d'action qui allait lui permettre de défendre ses choix politiques¹. En 1964, le Canada se positionna dans un rôle d'intermédiaire qui permit à l'association de ne pas se diviser racialement. Il contribua à réaffirmer que le Commonwealth était une association dont les membres partageaient un certain nombre de valeurs, tout en respectant le principe de souveraineté.

Après la déclaration unilatérale d'indépendance : priorité à la préservation du Commonwealth

Après la déclaration unilatérale d'indépendance, le Canada se trouva dans une situation plus délicate car il n'était pas prêt à s'aligner sur les positions les plus radicales des Africains, à savoir : faire pression sur la

¹ Wilson refusera toujours de s'engager de manière claire sur le slogan NIBMAR (*No Independence Before Majority Rule*), selon lui trop connoté racialement, lui préférant le principe selon lequel le gouvernement devrait être « acceptable pour le peuple rhodésien tout entier » qu'il considérait plus démocratique (TNA, CAB 130/266).

Grande-Bretagne pour qu'elle fasse usage de la force pour imposer l'égalité raciale (PEARSON 1975 : 283). Deux conférences du Commonwealth furent organisées la même année : l'une à Lagos au Nigéria en janvier 1966, l'autre à Londres en septembre 1966 pour évaluer les progrès de la politique britannique.

A Lagos, le gouvernement canadien prit soin d'éviter la confrontation avec l'un ou l'autre camp et permit de trouver un compromis pour « gagner du temps » (TNA, PREM 13/782)². Il parvint notamment à faire dévier le débat sur les moyens pratiques de mettre en place un gouvernement majoritaire en Rhodésie, en proposant notamment un programme de formation pour les Rhodésiens africains (HAYES 1982 : 151). Après Lagos, il encouragea la Grande-Bretagne à prendre l'initiative aux Nations-Unies :

Mr. Pearson said that the African delegations were bound to press strongly for mandatory sanctions. His delegation would be as helpful as they could. But he himself was in something of the position of a buffer state between Britain and the Africans and this was becoming uncomfortable (TNA, PREM 13/782).

Dès lors que le Canada ne pouvait plus soutenir toutes les positions du nouveau Commonwealth, son rôle de garant de l'équilibre des forces au sein du Commonwealth, dont dépendait la survie de ce dernier, était difficile à maintenir. Il incita ainsi la Grande-Bretagne à donner des gages aux nouveaux Etats indépendants, sinon sur le règlement politique de la crise, du moins sur un positionnement symbolique afin de restaurer la confiance et d'apaiser leurs revendications.

Dans son discours à la conférence de septembre 1966, Pearson confirma son opposition à l'usage de la force, considérant que ce n'était qu'un moyen parmi d'autres d'atteindre un objectif commun (PEARSON 1975 : 286). Très habilement ensuite, il continua sur le sujet du gouvernement majoritaire, sans clairement définir ce que cela signifiait réellement, pour finalement dévier vers le thème de l'égalité raciale en Rhodésie, dont il était certain qu'elle remportait l'adhésion de tous les membres, puis sur le caractère multiracial du Commonwealth en rappelant :

In my experience of international affairs over the years, I have seen the unfolding drama of political and racial emancipation in Asia and Africa, and in this unfolding, let us not forget, only in Rhodesia, so far as the Commonwealth is concerned, is racial equality still denied as a basis of government and of society. (PEARSON 1975 : 287)

Il conduisait ainsi son auditoire à placer la responsabilité de la violation des principes du Commonwealth multiracial non pas sur la Grande-Bretagne, qui, selon lui, avait permis dans ses autres territoires une décolonisation dans le

² "Their purpose at the Lagos conference had been to play for time and they had achieved this."

respect de ce principe, mais sur le régime rhodésien lui-même. Il insista dans une lettre à Kenneth Kaunda, le président zambien, sur les efforts consentis par la Grande-Bretagne au cours de la conférence de septembre 1966 et sur son respect pour les positions africaines (PEARSON 1975 : 288).

C'est encore au Canada que fut confié, lors de la conférence, le soin de rédiger un communiqué final afin de minimiser les désaccords (HAYES 1982 : 164) :

Mr. Pearson (Canada) said that he would be very unhappy if a rift developed between the "old" and "new" Commonwealth and if a divided communiqué had to be issued which would draw attention to this rift. The gap between the two positions did not seem very large. There was agreement on objectives, some differences on tactics. (COMSEC, CPM 66/2)

Il parvint à éviter une division complète du nouveau Commonwealth en insistant une fois encore sur les principes et les objectifs plutôt que sur la manière de les mettre en œuvre.

De la même façon, Pierre Trudeau, qui souhaitait prendre ses distances avec l'image du Canada en tant que médiateur des relations internationales, se conforma rapidement à ce rôle lors de la conférence de 1971 (REDEKOP 1982 : 174). Alors qu'il y était personnellement opposé, Trudeau n'avait pas l'intention d'interdire à la Grande-Bretagne de vendre des armes à l'Afrique du sud, mais, à la manière du Commonwealth, de favoriser un dialogue et des échanges d'arguments susceptibles de convaincre le gouvernement britannique de changer de politique :

I would not go so far as to say that I would go into a meeting, even the Commonwealth meeting, with a closed mind and not prepared to listen to arguments from all sides. [...] If these arguments were to convince me that the position of the Canadian government was wrong, I hope I would have the courage to correct it. (CANADA CC 1970, 2052)

Plutôt que de s'engager à quitter le Commonwealth dans l'hypothèse où la Grande-Bretagne continuerait à vendre des armes à l'Afrique du sud, il déclara sa confiance dans la capacité du Commonwealth à restaurer un dialogue sur le sujet, rappelant ainsi l'esprit d'un Commonwealth en phase avec la politique étrangère canadienne.

On voit à travers ces différents exemples que l'objectif premier du Canada était de préserver le Commonwealth, et non de trouver une solution à la crise rhodésienne, ce qui est corroboré par ailleurs par le fait qu'après avoir désamorcé les problèmes lors des conférences de 1966, Pearson n'a plus pris aucune initiative pour veiller à ce que la Grande-Bretagne tienne ses engagements par exemple (HAYES 1982 : 168). Dès lors, alors que pendant les crises de Suez et d'Afrique du sud, le Canada était apparu comme un élément

modernisateur, il se plaça surtout en gardien des acquis pendant la crise de Rhodésie. Cependant, si cette volonté de sauvegarder l'esprit du Commonwealth l'avait conduit parfois à défendre la Grande-Bretagne, le Canada n'avait pas pour autant changé sa perspective sur le Commonwealth, et il existait en la matière une réelle continuité avec les gouvernements précédents. Depuis 1949, le Canada avait veillé à ce que le principe d'égalité, condition du fonctionnement du Commonwealth, ne soit pas rompu par la volonté de domination d'un membre ou groupe de membres sur un autre ou sur l'esprit du Commonwealth. L'engagement du Canada aux côtés de la Grande-Bretagne était ainsi avant tout circonstanciel et lié à la volonté de sauvegarder le Commonwealth tel qu'il avait évolué depuis 1949, sous son égide.

Les dilemmes de l'institutionnalisation

Un Commonwealth moins canadien

Avec la crise rhodésienne, la position du Canada était différente de celle qui avait prévalu lors des crises de Suez et sud-africaine car il apparut assez rapidement que les Etats africains, forts de leur nombre, allaient adopter une attitude peu compatible avec la recherche d'un consensus, et que la Grande-Bretagne ne se laisserait pas lier les mains. Au sujet de la conférence de 1964, Pearson écrit :

This conference was different than any I had attended in London. There was still a family atmosphere, but also frankness of discussion which would certainly have led to a break-up at the United Nations in New York, and which, indeed, put quite a strain on the Commonwealth. The Canadian delegation actively tried to use its influence to prevent disintegration. (PEARSON 1975 : 283)

Si l'idée de franchise n'est pas en soi négative dans le cadre de discussions informelles, le fait qu'elle soit introduite par « mais » la présente comme une gêne plus que comme un atout. L'opposition avec une situation similaire au sein des Nations-Unies montre en creux combien la sauvegarde de l'esprit du Commonwealth était importante à ses yeux.

Alors qu'il évoluait avec aisance au sein d'un Commonwealth euro-asiatique dont il avait contribué à défendre l'indépendance vis-à-vis de la Grande-Bretagne, Pearson ne se sentait pas à l'aise avec des conférences du Commonwealth rassemblant un si grand nombre de chefs d'Etats³ (ASHTON, 84). Le principe de consultation et l'informalité des échanges, si chers au

³ La dernière conférence à laquelle Pearson avait assisté en 1956 rassemblait 9 chefs de gouvernement. Ils étaient 18 autour de la table en 1964, 23 en 1966, 29 en 1969, et 32 en 1971 et 1973.

gouvernement canadien, pouvaient difficilement être mis en œuvre dans le cadre d'une organisation aussi nombreuse. Pearson partageait les réserves de Wilson au sujet de l'organisation d'une conférence exceptionnelle, avec la Rhodésie pour seul sujet, qui plus est en Afrique, en janvier 1966 (TNA, PREM 13/776). Lors de la conférence de septembre 1966 le gouvernement canadien désapprouva la tenue de « comités » où se retiraient la plupart des membres afro-asiatiques pour discuter de leurs positions communes au sujet de la Rhodésie, et dont les autres membres étaient exclus.

Mr. Pearson (Canada) hoped that a pattern had been established for the method of dealing with Rhodesia at further meetings. It would be most undesirable for the Commonwealth if the holding of formal caucuses were to become a habit as was the case in the United Nations. (COMSEC, CPM 66-2)

Pearson considérait que ces réunions nuisaient à l'esprit du Commonwealth dans la mesure où elles favorisaient les postures rigides plutôt que le dialogue, mais également parce que cela opérerait une division raciale du Commonwealth. Ce point de vue n'était cependant pas partagé par le nouveau Secrétaire général du Commonwealth selon lequel elles auraient permis de calmer la virulence de certains dirigeants (SMITH 1981 : 67), même si les comptes rendus des discussions de septembre 1966 peuvent faire douter de l'efficacité du procédé.

Tensions entre Canadiens ? La création du Secrétariat général

Lorsqu'en 1964, le Ghana proposa la création d'un secrétariat général du Commonwealth, le Canada, qui s'était toujours opposé à la création d'une institution centralisatrice (SPENCER 1959 : 366), s'y résigna plus qu'il ne l'encouragea. Si l'initiative visait à retirer à la Grande-Bretagne ses dernières prérogatives sur la gestion du Commonwealth, puisque c'est elle qui en assurait toujours l'administration, elle ne rassurait pas pour autant les Canadiens, attachés à l'informalité de l'association.

Avec la perspective d'une division plus profonde du Commonwealth en cas de déclaration unilatérale d'indépendance, la création d'une institution impartiale était toutefois susceptible de restaurer le dialogue et de promouvoir la compréhension mutuelle. Pour le Canada, le secrétariat était devenu, par l'effet combiné de l'augmentation du nombre de membres, la crise de confiance induite par le problème rhodésien, et la crainte que l'Est ne tire profit des hésitations de l'Ouest vis-à-vis de régimes d'inspiration coloniale, un mal nécessaire, une « évolution non désirée » selon les termes du ministre des affaires extérieures, Paul Martin, mais à l'égard duquel il ne devait pas être vu comme adoptant une « posture négative » (SMITH 1981 : 10).

Ainsi, le rôle du Secrétariat fut défini de manière très restrictive par le communiqué de la conférence de 1965. Notamment, il ne devait pas être une « organisation formelle », mais seulement le « symbole visible de l'esprit de coopération » du Commonwealth. Il ne devait pas « s'arroger de fonctions exécutives » mais demeurer au service des Etats membres. Garant du bon fonctionnement du Commonwealth, il devait favoriser les « échanges d'opinion dans une ambiance amicale, informelle et intime » (COMSEC 1987 : 105-106). La fonction fut confiée par les membres du Commonwealth à un diplomate canadien, Arnold Smith. Paradoxalement, sa nomination ne conforta pas la conception canadienne du sens du Commonwealth.

D'abord, si Arnold Smith avait été choisi en tant que candidat du Canada par le gouvernement canadien, ce dernier ne fit pas campagne pour lui (MCINTYRE 2000 : 150). Arnold Smith était un diplomate expérimenté (MCINTYRE 1991 : 51), mais il n'était pas un « homme du Commonwealth ». Il assista à sa première conférence en 1964, alors que les positions des différents membres s'étaient déjà radicalisées. Pearson tenta d'influer sur la manière dont ce dernier allait agir, toujours dans l'optique de faire prévaloir la conception canadienne de l'esprit du Commonwealth. A la veille de la conférence de Lagos, il envoya une mise en garde à Smith :

I am concerned, too, that during this state of its development the Secretariat should not appear to be taking sides rather than representing whatever consensus there may be among the nations whose common interest it is designed to serve.

There are undoubtedly times when issues should be brought to a head. Equally, and perhaps more frequently in the field of international relations, there are times when the best course may be to strive to avoid a showdown. My own feeling is that, if the Lagos meeting is to serve any constructive purpose, it must find some means of re-establishing mutual confidence without forcing the discussion through to what might be counted as a clear win or loss for any given point of view. (PEARSON 1975 : 284)

L'avertissement de Pearson reflète ses craintes réelles de voir le Secrétaire général prendre parti. Arnold Smith adopta à ses débuts une attitude engagée⁴, voire quelque peu hostile vis-à-vis du gouvernement britannique. Cela pouvait s'expliquer par la nécessité de se construire une légitimité et de s'affirmer face à une administration britannique parfois peu coopérative (SMITH 1981 : 6) dont il reprenait le rôle, mais peut-être aussi par une certaine reconnaissance vis-à-vis des Etats afro-asiatiques qui avaient soutenu sa candidature quand les membres plus anciens s'étaient montrés peu

⁴ Arnold Smith n'a pas caché sa déception à l'égard de la politique britannique à l'égard de la Rhodésie, et recommandait l'usage de la force avant et après la rébellion (SMITH 1981 : 58).

enthousiastes (MCINTYRE 2000 : 149). Membre de la délégation canadienne lors de la conférence de 1964, Arnold Smith avait contribué à formuler la nouvelle position du Canada sur le bien-fondé d'un organe centralisateur pour le Commonwealth (MCINTYRE 2000 : 148). Il s'appliqua ensuite à faire entendre la voix des membres africains du Commonwealth en acceptant d'organiser la conférence de Lagos, alors que le gouvernement canadien était réservé. Enfin, alors qu'entre les deux conférences de 1966, le gouvernement canadien évoqua essentiellement avec le gouvernement britannique des questions de tactique pour permettre au dialogue de continuer, le Secrétaire général, comme les membres africains, entendait convaincre ce dernier de s'engager à ne pas accorder l'indépendance avant l'établissement d'un gouvernement majoritaire (TNA, PREM 13/1120).

Arnold Smith dit avoir compris au cours de la conférence de 1964 combien la vision canadienne du Commonwealth inspirée par Mackenzie King était dépassée (MCINTYRE 2000 : 153). Or « les de Mackenzie King » (Canada CC juillet 1964 : 5795) n'ont jamais été oubliées mais plutôt intégrées dans un nouveau paradigme où ce n'était plus la crainte d'une emprise trop importante de la Grande-Bretagne sur le Commonwealth qui justifiait le refus de la centralisation, mais simplement l'expression d'une certaine vision canadienne du Commonwealth. Ainsi le gouvernement canadien acceptait-il un secrétariat coordinateur et facilitateur, mais pas une instance centrale visant à orienter les débats et les priorités et en faire une organisation internationale ordinaire. Pendant la crise de Rhodésie, Pearson, comme Trudeau après lui, n'ont eu de cesse de rappeler aux membres « l'esprit du Commonwealth » afin d'éviter un éclatement de l'association ou sa transformation en une organisation internationale classique :

Even the use of the word "organization" creates an impression of a framework which is misleading. The Commonwealth is an organism, not an institution – and this fact gives promise not only of continued growth and vitality, but of flexibility as well. [...]

The Commonwealth is not a miniature United Nations Organization; the conference is not a decision-making body. To attempt to convert it would simply underscore differences of opinion; it would force countries to take sides and to vote against one another. There exist international organizations where this has to be done and where it is done; the Commonwealth is not and should not become a replica of them. (CANADA CC 1969 : 4461)

Les préoccupations de Trudeau à l'issue de la conférence de 1969 font écho à celles de Pearson à Lagos en 1966 :

Rhodesia was essentially a British responsibility and the measures to be taken were for Britain to decide. This Meeting had in his view no decision-making

machinery by which it could lay down policies for Britain to follow. Equally, future Meetings could not attempt to lay down policies for any other Commonwealth country to follow on any particular issue. These Meetings could, however, offer advice and he was sure that this was helpful in influencing the decisions of the members. (COMSEC CPM 66 : 3)

La méfiance envers toute centralisation et l'idée que le Commonwealth ne devait pas être conçu comme un « bloc » à part ou comme une organisation rigide et exclusive (SPENCER 1959 : 365), mais comme une association ouverte et non exclusive qui devait contribuer à la compréhension mutuelle des peuples, était très présente déjà chez Mackenzie King (MACKENZIE 1999 : 83). On observe ainsi, par-delà les évolutions contextuelles et les personnalités politiques, une continuité de l'intérêt du Canada pour un Commonwealth qu'il aura largement contribué à définir, moderniser puis sauvegarder.

Le triomphe de la vision canadienne du Commonwealth ?

Le positionnement d'Arnold Smith se rapprocha de celui du Canada à partir de 1967, notamment après certaines initiatives de ce dernier pour limiter la concentration des activités dans les mains du Secrétaire général au profit des représentants des Etats-membres (KENNAIR 2011 : 48-49). Si Smith est resté constant dans ses pressions en faveur de la mise en place d'un gouvernement rhodésien majoritaire avant l'indépendance, il a surtout par la suite cherché des moyens de redonner du sens au Commonwealth, notamment en encourageant la Grande-Bretagne à s'engager dans des actions multilatérales de coopération dans le domaine du développement (TNA, PREM 13/1367) qui devaient permettre à la fois de restaurer la confiance⁵ et de créer de nouveaux liens. De la même façon, Arnold Smith encouragea certains chefs de gouvernement africains, dont Kenneth Kaunda, à ne pas limiter leur vision du Commonwealth au seul fiasco rhodésien :

I fully appreciate the frustration which is caused by the failure as yet to resolve the Rhodesian problem, but I still feel that the Commonwealth association can be extremely important in influencing attitudes and therefore policies towards this problem, as well as towards the broader question of the relationships between the rich and the developing nations. (COMSEC, SG172/ZAM)

⁵ Dès avant la conférence de septembre, Arnold Smith avait abordé avec Wilson le sujet du développement économique multilatéral comme moyen de ne pas briser les relations au sein du Commonwealth : *"Both the British Prime Minister and the Secretary General agreed that if agreement could be reached at the Prime Ministers' meeting on a suitable programme, it would provide something positive to emerge out of the meeting"*. (COMSEC, C152/3/3)

Le fond de coopération technique du Commonwealth (CFTC) fut mis en place lors de la conférence de Singapour en 1971, avec un Canadien à sa tête, et le gouvernement du Canada comme principal contributeur (DOXEY 1989 : 207). La coopération technique était conçue comme le prolongement du dialogue et des échanges amicaux traditionnellement caractéristiques des relations intra-Commonwealth. Cette vision du Commonwealth comme un pont entre le nord et le sud était pleinement partagée et soutenue par Lester Pearson, auquel Smith fit appel pour convaincre un gouvernement britannique peu enthousiaste de la validité du projet qui aboutit à la mise en place, lors de la réunion de hauts-fonctionnaires de Nairobi en 1967, d'une première mouture du CFTC (MCINTYRE 2000 : 155). Conscient des dangers d'une attitude jusqu'au-boutiste des Etats d'Afrique, d'Asie et de la Caraïbe pour le Commonwealth, pour légitimes qu'il ait pu personnellement considérer leurs demandes, Arnold Smith s'est attaché à minimiser, lors de la conférence de Singapour en 1971, la pression exercée sur Edward Heath au sujet de la Rhodésie et des ventes d'armes à l'Afrique du sud, au nom de la réussite de ce nouvel objectif commun qui devait désormais sous-tendre les relations intra-Commonwealth. Le rassemblement du Commonwealth sur le thème de l'aide au développement coïncida d'ailleurs avec la mise en avant de ce thème comme nouvel axe de la politique étrangère canadienne sous le gouvernement Trudeau, à partir de 1968, avec notamment la création de l'agence canadienne de développement international (ACDI), révélant une fois encore la collusion d'intérêts entre le Commonwealth et le Canada.

Si les membres sont parvenus à se rassembler autour d'une déclaration des principes, la conférence de 1971 se déroula dans une atmosphère de méfiance et de division. Aussi le Secrétaire général entreprit-il de donner un nouveau souffle à l'esprit du Commonwealth en travaillant sur son principal outil : les réunions de chefs de gouvernement. La conférence d'Ottawa, organisée en 1973, établit, par bien des aspects, la norme des CHOGMs (*Commonwealth Heads of Government Meetings*), une norme qui s'inspirait largement de la conception canadienne du Commonwealth. Elle fut préparée avec minutie par Pierre Trudeau et Arnold Smith, dans l'objectif de rendre aux CHOGMs leur fonction originelle de cercle de dialogue informel et d'échange d'idées. Afin d'éviter les discours trop longs et préparés à l'avance, pratique qu'il avait profondément déplorée lors de la conférence de 1971 (STORY 1986 : 263), Trudeau organisa des sessions restreintes rassemblant les seuls chefs de gouvernement, sans leurs conseillers. En tant que président de la conférence, il n'hésita pas à interrompre ses homologues au-delà d'un certain temps de parole et à introduire des questions favorisant l'expression spontanée des points de vue. Il eut enfin l'idée d'inviter les chefs de gouvernement et leurs épouses à se

retrouver pour le week-end en dehors du cadre officiel de la conférence afin de favoriser la constitution de liens amicaux et les discussions informelles. Une retraite sur le modèle établi à Ottawa fut ensuite systématiquement incluse dans le programme des sommets du Commonwealth, dont il fut décidé qu'ils seraient désormais organisés tous les deux ans.

D'un certain point de vue, l'institutionnalisation de l'informalité du Commonwealth, à travers la création et l'évolution du Secrétariat général, l'accent sur la coopération multilatérale ou le nouveau format des CHOGMs, aussi paradoxal que cela puisse paraître, avait été nécessaire pour permettre à la vision du nouveau Commonwealth portée par le Canada après 1949, de perdurer.

Conclusion

Le Canada a su, pendant ces années de crise, concilier modernité et tradition en se faisant à la fois l'interprète du nouveau Commonwealth façonné par la décolonisation, en même temps que le gardien attentif des valeurs et procédures héritées du Commonwealth britannique dont il fut le premier membre. Depuis la déclaration de Londres jusqu'à la crise rhodésienne, en passant par la crise de Suez et le départ de l'Afrique du sud, le Canada a toujours défendu la même idée d'un Commonwealth informel, multiracial, décentralisé, facilitateur de dialogue. Jusqu'au début des années 1960, le Canada fut le principal vecteur de la lente transformation du Commonwealth britannique en Commonwealth moderne, parvenant à trouver un juste équilibre entre partage de valeurs communes et respect de la souveraineté et de l'indépendance, incarné par le principe d'égalité des membres. Avec la crise de Rhodésie, qui coïncida avec des changements radicaux dans la structure et la composition du Commonwealth, le Canada se replia sur une posture plus conservatrice, visant à préserver les acquis du Commonwealth moderne, puis à tenter de les institutionnaliser.

Dès lors, de même que le Canada s'est largement défini, après la seconde guerre mondiale, comme une « puissance moyenne », on peut se demander si, pendant ces années cruciales pendant lesquelles les membres cherchaient un sens à leur association, ce n'est pas justement cette conception d'« acteur moyen » des relations internationales qui a prévalu pour définir le rôle du Commonwealth. Comme le Canada (GRANATCHTEIN 1990 : 383), le Commonwealth a fini par se trouver un rôle « de niche » dans les relations internationales, souvent en phase avec les priorités de la politique étrangère canadienne. L'influence du Canada fut certainement déterminante en ce qu'elle a favorisé un mode de fonctionnement et des lignes d'action visant d'abord à

promouvoir la compréhension et le dialogue entre chefs de gouvernement aux niveaux de développement, cultures et conceptions politiques différents, autrement dit des moyens par lesquels le Commonwealth pouvait apporter une plus-value dans les relations internationales, plutôt que de se positionner sur le même terrain que les organisations internationales mondiales, ce dont il n'avait ni les moyens, ni l'envergure.

Bibliographie

- ASHTON, S.R. (2007) "British Government Perspectives on the Commonwealth, 1964-71: An Asset or a Liability?", *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, 35(1), pp. 73-94
- BOTHWELL, Robert (2007) *Alliance and Illusion; Canada and the World, 1945-1984*, Vancouver, University of British Columbia Press
- CROS, Laurence (2013) « A New Canada in a New Commonwealth: Multiculturalism Democratic Governance and International Representation », in M. TORRENT et V. ROIRON (dir), *Le Commonwealth des Nations en mutation : décolonisations, globalisation et gouvernance*, Cahiers Charles V n°49, université Paris-Diderot pp. 75-94.
- DOXEY, Margaret (1989) « Canada and the Commonwealth, 1945-1980 » in Paul PAINCHAUD (dir) *De Mackenzie King à Pierre Trudeau, quarante ans de diplomatie canadienne*, Presses de l'université de Laval, pp. 193-215.
- GRANATCHTEIN, J.L. et BOTHWELL, Robert (1990) *Pirouette : Pierre Trudeau and Canadian foreign policy*, University of Toronto Press.
- HARNETTY, Peter (1963) "Canada, South Africa, and the Commonwealth, 1960-61", *Journal of Commonwealth Political Studies*, 2(1), pp. 33-44.
- HAYES, Franck R. (1982) "Canada, the Commonwealth and the Rhodesia Issue" in Richard NOSSAL (dir.), *An Acceptance of Paradox: Essays on Canadian Diplomacy in honour of John W. Holmes*, Toronto: Canadian Institute of International Affairs, pp.141-173.
- HENSHAW, Peter (1999) "Canada and the 'South African Disputes' at the United Nations, 1946-1961", *Canadian Journal of African Studies*, 33(1), pp. 1-52.
- HYAM, Ronald (1998) "The parting of the ways: Britain and South Africa's departure from the commonwealth, 1951-61", *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, 26(2), pp. 157-175
- KENNAIR, John (2011) *A Forgotten Legacy: Canadian Leadership of the Commonwealth*, Trafford Publishing.

- MCINTYRE, W. David (1991) *The significance of the Commonwealth, 1965-1990*, Londres: Macmillan
- _____ (2000) "Britain and the Creation of the Commonwealth Secretariat", *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, 28(1), pp.135-158
- MACKENZIE, Hector (1999) "An Old Dominion and the New Commonwealth: Canadian Policy on the Question of India's Membership, 1947-49", *Journal of Imperial & Commonwealth History*, 27(3), pp. 82-112.
- ODGEN, Richard (1964) "The Commonwealth Prime Ministers' Conference", *International Journal, Canada's Journal of Global Policy Analysis*, XIX(4), pp. 545-550
- PEARSON, Lester B. (1974), *The International Years: the Memoirs of the Right Honourable Lester B. Pearson, volume 2, 1948-1957*, (1973), Londres: Victor Gollancz.
- _____ (1975) *Mike: The Memoirs of the Right Honourable Lester B. Pearson, volume 3, 1957-1968*, University of Toronto Press
- REDEKOP, Clarence G. (1982) "Canada, the Commonwealth and the Rhodesia Issue" in R. NOSSAL (dir.), *An Acceptance of Paradox: Essays on Canadian Diplomacy in honour of John W. Holmes*, Toronto: Canadian Institute of International Affairs, pp. 174-195
- ROIIRON, Virginie (2013) « De Londres à Singapour : la longue marche du Commonwealth vers l'institutionnalisation » in M. TORRENT et V. ROIIRON (dir), *Le Commonwealth des Nations en mutation : décolonisations, globalisation et gouvernance*, Cahiers Charles V n°49, université Paris-Diderot, pp. 31-56.
- _____ (2013) « L'impact de la crise rhodésienne sur les relations entre la Grande-Bretagne et les États africains du Commonwealth », *Revue Française de Civilisation Britannique*, 18(2), pp. 47-64
- SMITH, Arnold (1981), *Stitches in Time: The Commonwealth in World Politics*, Don Mills, Ontario: General Publishing.
- SPENCER, Robert (1959), *Canada in World Affairs, From UN to NATO, 1946-1949*, Toronto : Oxford University Press
- SPRY, Graham (1957), "Canada, the United Nations Emergency Force and the Commonwealth", *International Affairs*, vol.33: n°3, pp. 289-300.
- STORY, Donald C. (1986) "Trudeau's Commonwealth: A Process Rather Than an Influence", *Dalhousie Review*, 66(3), pp. 256-274.
- THOMSON, D.C. (1967), "India and Canada: a decade of cooperation, 1947-1957", *International Studies*, vol. 9: n°404, pp. 404-430.

WATTS, Carl (2008) "Britain, the Old Commonwealth and the Problem of Rhodesian Independence, 1964-65", *Journal of Imperial and Commonwealth History*, 36(1), pp. 75-99.

Sources primaires

Gouvernement britannique (TNA)

- CAB 21/5512, *Draft Cabinet Paper*, 1964
- CAB 130/266, MISC 100/A (66) 12, *Future Policy*, 1^{er} avril 1966
- PREM 11/3537, message de Macmillan à Diefenbaker, 18 novembre 1960
- PREM 13/178, télégramme d'Ottawa au Commonwealth Relations Office, n° 1695, 31 décembre 1964
- PREM 13/776, discussion entre Lester Pearson et Harold Wilson, 2 janvier 1966
- PREM 13/782, conversation entre le Premier ministre et le Premier ministre du Canada, 4 septembre 1966

Secrétariat général du Commonwealth (COMSEC)

- Commonwealth Secretariat (1987) *The Commonwealth at the Summit: Communiqués of Commonwealth Heads of Government Meetings, 1944-1986*.
- C152/3/3, réunion entre le premier ministre britannique et le Secrétaire général du Commonwealth, 15 juillet 1966
- CPM (66), Compte-rendu des discussions de la réunion des Premiers ministres du Commonwealth, 4^{ème} réunion, Lagos, janvier 1966
- CPM (66-2), Compte-rendu des discussions de la réunion des Premiers ministres du Commonwealth, 5^{ème} session restreinte, Londres, septembre 1966.
- SG172/ZAM, lettre d'Arnold Smith à Kenneth Kaunda, 10 novembre 1967

Débats du parlement canadien

- Canada, Chambre des Communes (CC), Débats (4 mai 1964), 26^{ème} parlement, 2^{ème} session, vol. 3
- Canada, Chambre des Communes (CC), Débats (17 juillet 1964) 26^{ème} parlement, 2^{ème} session, vol. 6
- Canada, Chambre des Communes (CC), Débats (20 janvier 1969) 28^{ème} parlement, 1^{ère} session, vol. 4
- Canada, Chambre des Communes (CC), Débats, (15 décembre 1970) 28^{ème} parlement, 3^{ème} session, vol.2